



KANCELARIA SENATU  
BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 31 maja 2005 r.

## **Opinia do ustawy o kinematografii**

### **I. Uwagi ogólne.**

Opiniowana ustawa została uchwalona, z przedłożenia rządowego i poselskiego, na 103 posiedzeniu Sejmu w dniu 18 maja 2005 roku.

Opiniowana ustawa (określana w dalszej części opinii jako "ustawa") określa zasady wspierania twórczości filmowej i innej działalności w dziedzinie kinematografii oraz ochrony zasobów sztuki filmowej. Zadania organów administracji rządowej w zakresie kinematografii będą realizowane przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Na podstawie art. 4 ustawa nie znajdzie zastosowania do audiowizualnej rejestracji m. in. wykonań utworów słownych, słowno-muzycznych, muzycznych i scenicznych oraz do zdarzeń z życia politycznego, społecznego, kulturalnego, religijnego, gospodarczego i sportowego oraz do produkcji filmu i rozpowszechniania filmów przez jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz jednostki organizacyjne więziennictwa podległe Ministrowi Sprawiedliwości.

Ustawa definiuje pojęcia kluczowe dla jej funkcjonowania – "film", "film polski", "dystrybucja filmu", "kopia wzorcowa", "koproducent filmu", "producent filmu", "rozpowszechnianie filmu".

W celu wspierania rozwoju kinematografii ustawa tworzy Polski Instytut Sztuki Filmowej (określany w dalszej części opinii jako "Instytut"). Instytut będzie prowadził działalność jako państwowa osoba prawna, wyposażona w majątek Skarbu Państwa. Instytut będzie prowadził samodzielną gospodarkę mieniem w ramach posiadanych środków. W efekcie prac legislacyjnych w Sejmie przesądzono, że Instytut nie będzie prowadził

działalności gospodarczej, w tym produkcji filmów, choć taką możliwość zakładał i projekt rządowy (art. 9), i projekt poselski (art. 12). W przekonaniu ustawodawcy przyjęcie takiego rozwiązania znajduje uzasadnienie w konieczności zapewnienia transparentności działania Instytutu przy rozdziale środków finansowych i pozwoli uniknąć sytuacji, w których Instytut jako dysponent funduszy pochodzących ze środków budżetowych sam sobie przyznawałby środki na produkcję; tym samym konkurowałby z innymi producentami w ubieganiu się o te środki.

Siedzibą Instytutu będzie Warszawa, nadzór nad nim będzie sprawował minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Ustawa określa przykładowe zadania Instytutu z zakresu polityki państwa w dziedzinie kinematografii oraz organy Instytutu (Dyrektor Instytutu oraz Rada Instytutu) i ich kompetencje.

Ustawa określa ponadto zamknięty katalog przychodów Instytutu i jest to zagadnienie, na gruncie którego w trakcie prac sejmowych pojawiło się wiele kontrowersji. Dotyczyły one przede wszystkim obowiązku dokonywania wpłat przez wszystkie podmioty, które eksploatują polskie kino. Zgodnie z art. 19 ust. 1-5 obowiązek ten będzie dotyczył podmiotów prowadzących kino, podmiotów prowadzących dystrybucję, nadawców programów telewizyjnych, operatorów platform cyfrowych oraz operatorów telewizji kablowych. Wysokość wpłaty na rzecz Instytutu została ustalona na poziomie 1,5% odpowiednio od przychodu: uzyskanego z tytułu wyświetlania filmów i reklam w kinie, przed podziałem z podmiotem prowadzącym dystrybucję, uzyskanego ze sprzedaży oraz wynajmu nośników z nagranyymi na nich filmami oraz z umów upoważniających inne podmioty do takiej sprzedaży lub wynajmu, uzyskanego z tytułu emisji reklam, telesprzedaży i audycji sponsorowanych, uzyskanego z tytułu przychodów pochodzących z opłat za dostęp do programów nadawanych na platformie cyfrowej oraz uzyskanego z tytułu świadczenia usługi reemisji.

Ustawa określa w rozdziale 3 zasady dofinansowania przedsięwzięć z zakresu przygotowania projektów filmowych, produkcji, dystrybucji i rozpowszechniania filmów, promocji polskiej twórczości filmowej oraz upowszechniania kultury filmowej. Co do zasady z wnioskiem o dofinansowanie przedsięwzięcia z przedstawionego powyżej zakresu będzie mógł wystąpić każdy podmiot prowadzący działalność w zakresie kinematografii, bez względu na formę organizacyjno-prawną oraz strukturę własnościową. Ustawa przewiduje jednak 3 wyłączenia takiej możliwości, m. in. w odniesieniu do osób fizycznych skazanych prawomocnym wyrokiem za określone przestępstwo.

Dofinansowanie przedsięwzięcia będzie miało formę dotacji, pożyczki lub poręczenia i zostanie ono udzielone w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej w imieniu Instytutu przez Dyrektora. Każde dofinansowanie będzie wymagało zasięgnięcia opinii ekspertów wywodzących się ze środowisk filmowych oraz środowisk opiniotwórczych.

Ustawa reguluje także kwestie związane z gromadzeniem, ochroną i upowszechnianiem zasobów sztuki filmowej. Zadania te będą realizowane przez Filмотекę Narodową oraz filмотеki regionalne. Filмотеka Narodowa otrzyma na swoją działalność dotację budżetową, a poza tym do jej przychodów będą należały środki z dystrybucji filmów, do których przysługują jej autorskie prawa majątkowe oraz opłaty wynikające ze świadczonych usług.

Zmiany w przepisach obowiązujących w przeważającej mierze dotyczą ustawy z dnia 16 lipca 1987 roku o kinematografii. Zmiany te polegają na odmiennym uregulowaniu zakresu przedmiotowego tej ustawy (będzie ona nosiła tytuł "o państwowych instytucjach filmowych") poprzez określenie, że znajdzie ona zastosowanie do utworzonych przed dniem 1 stycznia 2006 roku państwowych instytucji filmowych oraz do działających w nich zespołów filmowych. Państwowe instytucje filmowe będą podlegały likwidacji i upadłości. Do tych procesów znajdzie odpowiednie zastosowanie ustawa o przedsiębiorstwach państwowych, z tym że istotą likwidacji państwowej instytucji filmowej będzie zadysponowanie jej składnikami materialnymi i niematerialnymi na rzecz Instytutu, a z dniem postawienia w stan likwidacji lub ogłoszenia upadłości państwowej instytucji filmowej przysługujące jej autorskie prawa majątkowe staną się nieodpłatnie własnością Filмотеki Narodowej.

Państwowe instytucje filmowe będą podlegały przekształceniom na zasadach określonych w przepisach o komercjalizacji i prywatyzacji, z uwzględnieniem szczególnych uregulowań zawartych w ustawie. Dwa z nich można uznać za szczególnie istotne. Po pierwsze - nie będą podlegać prywatyzacji autorskie prawa majątkowe do filmów wyprodukowanych do dnia 31 grudnia 1989 roku przysługujące państwowej instytucji filmowej (w razie jej prywatyzacji prawa te stają się nieodpłatnie własnością Instytutu). Po drugie – Rada Ministrów będzie mogła w drodze uchwały udzielić zgody na inny niż publiczny tryb zbycia udziałów lub akcji skomercjalizowanych państwowych instytucji filmowych; zbycie to miałoby polegać na ich nieodpłatnym wniesieniu do Instytutu, który z kolei miałby obowiązek zbyć je w terminie 12 miesięcy od dnia wniesienia.

Przepisy przejściowe i dostosowujące normują kwestie związane z przekształceniem z mocy prawa samorządowych instytucji filmowych w samorządowe instytucje kultury. Kwestie te dotyczą m.in. organów, pracowników i mienia samorządowych instytucji filmowych.

## **II. Uwagi ogólne do rozdziału 3.**

Zasadnicze zastrzeżenia budzi rozdział 3 ustawy, w którym ustawodawca uregulował kwestie związane z dofinansowywaniem przedsięwzięć z zakresu kinematografii.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że ustawa nie wskazuje kryteriów (z wyjątkiem kryteriów podmiotowych określonych w art. 22 w ust. 1 i 2) udzielenia albo odmowy udzielenia dofinansowania przedsięwzięcia. W związku z tym możliwa będzie interpretacja przepisów rozdziału 3 sprowadzająca się do tego, iż każdy podmiot występujący o dofinansowanie otrzyma je, chyba że był karany za określone ustawą przestępstwa, posiada zaległości z tytułu należności publicznoprawnych, pozostaje pod zarządem komisarycznym, znajduje się w toku likwidacji, postępowania upadłościowego, postępowania naprawczego i w okresie 3 lat przed złożeniem wniosku o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia naruszył w sposób istotny umowę zawartą z Instytutem.

Zróżnicowanie wnioskodawców polega na możliwości otrzymania dofinansowania w wysokości określonej widełkowo (do 50% budżetu przedsięwzięcia oraz do 90% budżetu przedsięwzięcia). Kryterium udzielania dofinansowania w określonej wysokości jest to, czy film jest ambitny artystycznie, czy ma walory komercyjne, czy jest debiutem reżyserskim lub czy jest filmem niskobudżetowym. O ile to, czy film jest debiutem reżyserskim czy jest niskobudżetowy nie trudno będzie zweryfikować, o tyle dokonanie oceny tego, czy film jest ambitny artystycznie lub ma ograniczone walory komercyjne natrafiać będzie niewątpliwie na trudności. Występuje tu znaczna uznaniowość przy podejmowaniu decyzji o wysokości dofinansowania.

Kolejna uwaga dotyczy mieszanego ujęcia dofinansowania przedsięwzięcia – od strony cywilnej i częściowo administracyjnej. Dofinansowanie przedsięwzięcia będzie udzielane w drodze umowy cywilnoprawnej (art. 23 ust. 3). Jednakże już w kolejnym ustępie jest mowa o tym, że o udzieleniu lub odmowie udzielenia dofinansowania Dyrektor

zawiadamia wnioskodawcę. Przepis tak sformułowany rodzi pytanie, czy Dyrektor w tej sprawie wydaje decyzję? Z przepisu tego to nie wynika, skoro Dyrektor jedynie zawiadamia wnioskodawcę o tym, czy udziela albo odmawia udzielenia dofinansowania. Również w art. 27 w ust. 2 jest mowa o tym, że odstępując od umowy Instytut określa kwotę wykorzystaną niezgodnie z prawem. Czy w tym przypadku będzie wydawana decyzja?

W związku z powyższym należy skłaniać się do poglądu, że do udzielenia albo odmowy udzielenia dofinansowania powinny mieć zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawa expressis verbis powinna to wyrażać. Procedura wtedy byłaby przejrzysta, przewidywałaby możliwość dwuinstancyjności postępowania administracyjnego i co istotne, możliwość odwołania się od decyzji do sądu administracyjnego. A w obecnym brzmieniu przepisy nie dają możliwości zweryfikowania przez wnioskodawcę w trybie administracyjnym decyzji podjętej w tej sprawie przez Dyrektora.

Należy rozstrzygnąć, czy wnioskodawca będzie mógł składać równoległe kilka wniosków o dofinansowanie przedsięwzięcia? W praktyce najprawdopodobniej będzie szereg przypadków, w których wnioskodawca będzie jednocześnie działał w obszarach wyodrębnionych jako osobna działalność uprawniająca do złożenia wniosku o dofinansowanie.

W art. 23 w ust. 7 ustawodawca upoważnia do wydania rozporządzenia. Jak się wydaje upoważnienie to wykracza poza materię ustawową (jest to sprzeczne m.in. z art. 92 Konstytucji, który stanowi, że rozporządzenia wydawane są na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, oznacza to m.in. zakaz przekazywania do uregulowania w rozporządzeniu spraw, o których ustawa w ogóle nie stanowi). Ustawa upoważnia ministra do określenia szczegółowych warunków, trybu i kryteriów zwrotu dofinansowania w przypadku sukcesu finansowego przedsięwzięcia, z tym że o możliwości zwrotu dofinansowania ustawa w ogóle nie stanowi.

Ponadto rodzi się wątpliwość dotycząca interpretacji przepisu upoważniającego. Czy intencją ustawodawcy jest, aby zwrot dofinansowania miał miejsce tylko w przypadku sukcesu finansowego przedsięwzięcia - a contrario podmioty, które takiego sukcesu nie osiągnęły nie są objęte obowiązkiem zwrotu? Należy zaznaczyć, że zwrot będzie mógł dotyczyć tylko dwóch z trzech form dofinansowania: pożyczki lub poręczenia, gdyż dotacja z zasady jest bezzwrotna.

Ponadto, w rozporządzeniu mają zostać określone szczegółowe kryteria udzielania dofinansowania. Oznacza to w praktyce inne kryteria, niż te, o których mowa w ust. 2 i art. 22 ust. 1 i 2. Z punktu widzenia konstytucyjnego niedopuszczalne jest, aby możliwość nabycia prawa przez obywatela lub inny podmiot uzależniać od spełnienia wymagań określonych w akcie podustawowym – wymagań, które nie są choćby w sposób generalny przez ustawę przewidziane.

Kolejna wątpliwość rodząca się w toku analizy przepisów rozdziału 3, to sposób opiniowania przez ekspertów przedstawionych przedsięwzięć. Czy wszyscy opiniują każde przedsięwzięcie, czy zostają wyznaczani pojedynczo?

Należy mieć na uwadze, że treść rozdziału 3 będzie oceniana przez pryzmat zgodności z Konstytucją – z art. 216 ust. 1 (środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie) oraz z art. 2, w którym mieści się również zasada przyzwoitej legislacji. Art. 216 ust. 1 oznacza, że gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych powinno być określone w ustawie, nie w jakikolwiek sposób, ale w sposób przejrzysty, nie dający podstaw do podejrzeń o nieprawidłowości w dysponowaniu, gromadzeniu i wydatkowaniu tych środków, a także w sposób dający adresatom norm (oraz obywatelom, którzy de facto poniosą koszty związane z wejściem w życie ustawy) dostateczną gwarancję, że podział środków publicznych nastąpi z poszanowaniem zasad rządzących demokratycznym państwem prawnym.

#### Uwagi do terminologii użytej w rozdziale 3:

- w art. 23 w ust. 2 występują niedookreślone pojęcia: "ambitny artystycznie", "ograniczone walory komercyjne". Jednoznaczna interpretacja tych pojęć jest istotna z uwagi na to, że są to kryteria, od których zależy wysokość udzielanego dofinansowania przedsięwzięcia,
- w art. 23 w ust. 7, w przepisie omówionym powyżej, rodzącym wątpliwości natury konstytucyjnej występuje pojęcie "sukcesu finansowego przedsięwzięcia". Jednoznaczne zdefiniowanie również tego pojęcia jest niezbędne z uwagi na to, że ustawodawca najprawdopodobniej dla takich właśnie podmiotów przewiduje konieczność zwrotu dofinansowania,
- z brzmienia przepisu art. 23 ust. 2 wynika, że ustawodawca zdefiniował debiut reżyserski jako film trudny (są to synonimy). Należy wyjaśnić, czy taka była intencja ustawodawcy.

### III. Uwagi szczegółowe.

1) Niezdefiniowane, nieostre pojęcia występujące w ustawie (wątpliwości dotyczące terminologii rozdziału 3 omówione zostały wyżej) to:

- "zasób sztuki filmowej" (art. 1, art. 2 ust. 2, tytuł rozdziału 4, art. 28 ust. 2 pkt 4); wprawdzie pojęcie to występowało w systemie prawnym, należy wyjaśnić czy na gruncie ustawy o kinematografii nie będzie budziło wątpliwości interpretacyjnych;
- "film artystyczny" (art. 8 ust. 1 pkt 2);
- "projekt filmowy" (art. 8 ust. 1 pkt 2 i 6, art. 13 ust. 2 pkt 3, tytuł rozdziału 3, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 1);
- "niezależny przemysł kinematograficzny".

Inne nieostre pojęcia o szczególnym znaczeniu dla ustawy zostały wskazane w poszczególnych uwagach szczegółowych;

2) rozdział 1 "Przepisy ogólne" – mając na uwadze określony w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (zwanych dalej "ZTP") układ przepisów merytorycznych ustawy, w tym przepisów ogólnych, należałoby dokonać zmian w ramach rozdziału pierwszego uwzględniających ZTP. Artykuł 4 określa od strony negatywnej zakres przedmiotowy ustawy, w związku z tym przepis ten powinien być umieszczony po art. 1. Natomiast dotychczasowy art. 3 powinien się znaleźć po przepisach zawierających definicje, a więc na końcu rozdziału 1. Interpretacja § 21 ZTP prowadzi bowiem do wniosku, że określenie zakresu spraw regulowanych ustawą lub spraw wyłączonych spod jej regulacji oraz objaśnienia użytych w ustawie określeń i skrótów stanowią zasadniczą część przepisów ogólnych. Propozycja poprawki:

- art. 3 oznacza się jako art. 6, art. 4 oznacza się jako art. 2 oraz dotychczasowe art. 2, 5 i 6 oznacza się odpowiednio jako art. 3, 4 i 5;

3) art. 5 ust. 1 – w przepisie ust. 1 sformułowano definicję "filmu" wskazując, że filmem jest również utwór będący filmem dokumentalnym lub animowanym. Taki sposób objaśnienia określenia ustawowego obarczony jest więc błędem logicznym (definiowanie tego samego przez to samo). W związku z powyższym należałoby rozważyć modyfikację tego przepisu. Propozycja poprawki:

- w art. 5 wyrazy "będący filmem" zastępuje się wyrazami "o charakterze",

albo:

- w art. 5 w ust. 1 wyrazy "będący filmem dokumentalnym lub animowanym" zastępuje się wyrazami "dokumentalny lub animowany";
- 4) art. 5 ust. 2 – w definicji "filmu polskiego" ustawodawca posłużył się określeniem "jedna z głównych ról", niemniej w żadnym z przepisów ustawy nie wskazał co należy rozumieć pod tym pojęciem. Użycie w definicji określenia niejednoznacznego może w przyszłości budzić wątpliwości w zakresie interpretacji innych przepisów, które w swojej treści zawierają pojęcie definiowane;
- 5) art. 6 pkt 5 i 6 – przepisy te formułują definicje "koproducenta filmu" i "producenta filmu". Koproducentem jest podmiot, który m.in. wspólnie z producentem organizuje, prowadzi i ponosi odpowiedzialność za produkcję filmu, natomiast producentem jest podmiot, który podejmuje inicjatywę, faktycznie organizuje i ponosi odpowiedzialność za proces produkcji filmu. W związku z tym rodzi się pytanie o celowość różnicowania zadań (czynności), które musi wykonywać podmiot, aby być uznanym za koproducenta lub producenta filmu (dotyczy prowadzenia produkcji filmu). Organizowanie i prowadzenie produkcji filmu to dwa różne pojęcia. Znalazło to odzwierciedlenie w pkt 5. Dlatego też rodzi się pytanie, czy producentem może być osoba, która nie prowadzi produkcji filmu, jeśli tak, to dlaczego taki warunek sformułowano w odniesieniu do koproducenta. Wydaje się, że z punktu widzenia jasności i jednoznaczności terminologicznej, definicje te należałoby ujednoczyć;
- 6) art. 7 ust. 1 – zgodnie z polską tradycją oraz ZTP (§ 26 – w przepisach ustrojowych zamieszcza się m.in. przepisy o utworzeniu organów albo instytucji) instytucję się tworzy, a nie ustanawia. W związku z tym proponujemy zastąpić wyraz "ustanawia" wyrazem "tworzy". Propozycja poprawki:
- w art. 7 ust. 1 wyraz "ustanawia" zastępuje się wyrazem "tworzy";
- 7) art. 7 ust. 3 i art. 10 ust. 1 – przepisy te formułują tą samą normę prawną, a mianowicie zarówno jeden, jak i drugi wskazują, że nadzór na tworzonym Instytucie sprawować będzie minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W związku z tym należałoby skreślić ust. 3 w art. 7.



Propozycja poprawki:

- w art. 7 skreśla się ust. 3;
- 8) art. 10 ust. 4 – przepis ten zawiera dwie samodzielne myśli, stanowiące dwa odrębne przepisy. W świetle ZTP należałoby rozdzielić te przepisy do odrębnych ustępów;
- 9) art. 13 ust. 2 pkt 3 oraz art. 23 ust. 3 i art. 24 ust. 1 – art. 13 ust. 2 wskazuje, że do zadań dyrektora należeć będzie m.in. dofinansowywanie przedsięwzięć po zasięgnięciu opinii ekspertów wskazanych przez ministra spośród przedstawicieli środowisk filmowych. O zasięgnięciu opinii i powoływaniu ekspertów stanowią art. 23 ust. 3 i art. 24 ust. 1. Nie ma więc konieczności powtarzania w ustawie dwukrotnie tych samych postanowień. Zdaniem Biura Legislacyjnego należałoby skreślić w art. 13 w ust. 2 w pkt 3 wyrazy ", po zasięgnięciu opinii ekspertów wskazanych przez ministra spośród przedstawicieli środowisk filmowych". Poprawka taka jest uzasadniona również charakterem art. 13 ust. 2. Przepis ten bowiem określa katalog zadań Dyrektora, a więc ma charakter ustrojowy, natomiast skreślane wyrazy mają charakter proceduralny;
- 10) art. 13 ust. 3 – przepis ten umożliwia Dyrektorowi ustanawianie stypendiów i nagród ze środków Instytutu. Przepis ten należy ocenić jako zbyt ogólny, wymagający określenia kryteriów otrzymywania stypendiów i nagród, które powinny precyzować kto, za co i w jakiej wysokości może je otrzymać. W obecnym brzmieniu przepis ten okaże się albo niewykonalny albo dający możliwość pełnej dowolności w przyznawaniu stypendiów i nagród;
- 11) art. 14 ust. 1 – przepis ten rodzi dwie wątpliwości: merytoryczną i legislacyjną. Przepis ten stanowi, że komisję konkursową powołuje minister w szczególności (a więc nie tylko) spośród kandydatów zgłoszonych przez środowiska filmowe oraz związki zawodowe działające w kinematografii. Jak się wydaje nie jest to dostatecznie precyzyjne określenie składu komisji konkursowej. Brak jasnych zasad doboru członków komisji konkursowej może w przyszłości skutkować podważeniem jej niezależności, bezstronności i rzetelności. Poza tym przepis ten pozostawia ministrowi zbyt daleko idąca uznaniowość w tym zakresie. Zdaniem Biura Legislacyjnego ustawa (ewentualnie rozporządzenie) powinna w sposób precyzyjny, niebudzący wątpliwości określić skład komisji i zasady jej powoływania. Natomiast uwaga legislacyjna odnosi się do tego, że w przepisie ust. 1

zawarte są dwa różne przepisy (samodzielne myśli), które powinny być zawarte w odrębnych ustępach. W związku z powyższym oraz mając na uwadze strukturę art. 14 należałoby zdanie drugie ust. 1 zamieścić jako odrębny ustęp po ust. 8. Propozycje poprawek:

- w art. 14:

a) w ust. 1 skreśla się zdanie drugie,

b) po ust. 8 dodaje się ust. 8a i 8b w brzmieniu:

"8a. Konkurs, o którym mowa w ust. 1, przeprowadza komisja konkursowa powoływana przez ministra.

8b. W skład komisji konkursowej, o której mowa w ust. 8a wchodzi po dwóch przedstawicieli:

1) .....,

2) .....";

- w art. 14 w ust. 9 po wyrazach "tryb przeprowadzania konkursu" dodaje się wyrazy ", sposób powołania";

---

albo:

- w art. 14 w ust. 9 po wyrazach "tryb przeprowadzania konkursu" dodaje się wyrazy ", skład, sposób powołania";

---

12) art. 14 ust. 3 – w związku z tym przepisem rodzi się pytanie, czy intencją ustawodawcy jest, aby funkcję Dyrektora Instytutu można było pełnić nie więcej niż przez dwie kadencje w ogóle, tj. bez względu na to, czy kadencje te następują po sobie, czy też nie;

13) art. 14 ust. 6 pkt 3 oraz art. 16 ust. 1 pkt 2 – mając na uwadze fakt, że w przepisy te określają jedną z przesłanek uzasadniających odwołanie odpowiednio Dyrektora Instytutu i członka Rady Instytutu, charakter tej przesłanki (jej zaistnienie ma charakter losowy) oraz skutki jej zaistnienia należałoby rozważyć ograniczenie tej przesłanki jedynie do przypadku choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji. Można bowiem bez trudu wskazać wiele chorób, które jedynie czasowo uniemożliwiają sprawowanie funkcji

Dyrektora, czy członka Rady. Możliwość odwołania takich osób w przypadku każdej choroby uniemożliwiającej sprawowanie funkcji, bez względu na trwały bądź czasowy charakter tej choroby, może prowadzić w przyszłości do nadużyć i, jak się wydaje, pozostawia ministrowi zbyt szeroki margines uznaniowości w przedmiocie odwoływania z funkcji. Propozycja poprawek:

- w art. 14 w ust. 6 w pkt 3 po wyrazie "choroby" dodaje się wyraz "trwale",
- w art. 16 w ust. 1 w pkt 2 po wyrazie "choroby" dodaje się wyraz "trwale";

14) art. 14 ust. 6 pkt 4 oraz art. 16 ust. 1 pkt 3 - proponuje się modyfikację tych przepisów pod kątem prawidłowego określenia znamion czynu zabronionego, jednocześnie proponuje się umożliwienie ministrowi odwołania Dyrektora albo członka Rady przed upływem kadencji, w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo skarbowe. Jest to podyktowane faktem dysponowania przez te osoby pieniędzmi publicznymi.

Propozycja poprawek:

- w art. 14 w ust. 6 w pkt 4 wyrazy "przestępstwo popełnione z winy umyślnej" zastępuje się wyrazami "umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe";
- w art. 16 w ust. 1 w pkt 3 wyrazy "przestępstwo popełnione z winy umyślnej" zastępuje się wyrazami "umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe";

15) art. 15 - przepisy dotyczące członków Rady nie przewidują diet, zwrotu kosztów podróży i zakwaterowania dla zamiejscowych członków Rady. Z uwagi na to, że z ustawy wynika, iż będą oni pracowali społecznie, proponuje się rozważenie ustanowienia prawa dla zamiejscowych członków Rady do diet, zwrotu kosztów podróży i zakwaterowania na zasadach określonych dla pracowników.

Propozycja poprawki:

- w art. 15 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:  
"5. Zamiejscowym członkom Rady przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży i zakwaterowania na zasadach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.).";

16) art. 18 ust. 1 i art. 31 pkt 18, art. 27a pkt 4 – biorąc pod uwagę art. 18 nowej ustawy o kinematografii, który określa źródła przychodów Instytutu oraz art. 27a pkt 4, należałoby rozważyć rozszerzenie katalogu przychodów sformułowanego w art. 18 o wpływy z prywatyzacji (wynika to z art. 27a pkt 4). Należałoby również w art. 27a pkt 4 wpływy z prywatyzacji konsekwentnie nazwać przychodami Instytutu. Ponadto w art. 18 ust. 1 pkt 4 znalazło się błędne odesłanie. Przepis ten powinien odsyłać do art. 45b, a nie do art. 45a.

Propozycja poprawek:

- w art. 18 w ust. 1:

a) w pkt 6 skreśla się wyrazy "oraz wpłaty, o których mowa w art. 45a ustawy określonej w art. 31.",

b) dodaje się pkt 7 w brzmieniu:

"7) wpłaty, o których mowa w art. 27a pkt 4 oraz 45b ustawy z dnia ... o państwowych instytucjach kultury (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 513 oraz z 2005 r. Nr ..., poz. ...).;

- w art. 31 w pkt 18, w art. 27a w pkt 4 wyraz "wpływami" zastępuje się wyrazami "przychodami";

17) art. 19 ust. 1 – art. 19 ustanawia obowiązek wpłat na rzecz Instytutu przez podmioty w nim wymienione. W ust. 1 ustanowiony jest obowiązek wpłat przez podmiot prowadzący kino. Wysokość wpłaty będzie wynosić 1,5% przychodu uzyskanego z tytułu wyświetlania filmów i reklam w kinie, przed podziałem z podmiotem prowadzącym dystrybucję. Należy wyjaśnić czy dla adresata normy będzie czytelne określenie "przed podziałem z podmiotem prowadzącym dystrybucję.";

18) art. 19 ust. 4 - kolejna uwaga do art. 19 dotyczy zastosowanego pojęcia "operator platformy cyfrowej", które jest pojęciem potocznym, dotychczas niezdefiniowanym w systemie prawnym. Tym samym może rodzić wątpliwości odnośnie katalogu adresatów nałożonego obowiązku;

19) art. 21 ust. 3 pkt 1 – mając na uwadze precyzję terminologii ustawy należałoby dookreślić, że art. 21 ust. 3 pkt 1 dotyczy dotacji celowych. Propozycja poprawki:

- w art. 21 w ust. 3 w pkt 1 po wyrazie "dotacje" dodaje się wyraz "celowe";

20) art. 22 ust. 1 – w przepisie tym Biuro Legislacyjne proponuje rozszerzenie katalogu podmiotów mogących wystąpić o dofinansowanie o kraje należące do EFTA, czyli w praktyce o jedno państwo - Szwajcarię. Wynika to z dotychczasowej praktyki stosowanej przez ustawodawcę.

Propozycja poprawki:

- w art. 22 w ust. 1 wyrazy "lub z państwa będącego stroną Umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym" zastępuje się wyrazami "lub z państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym";

21) art. 22 ust. 1 – w przepisie tym należy poprawić błędne odesłanie, ponieważ w tym artykule nie występuje taka jednostka redakcyjna jak ust. 3.

Propozycja poprawki:

- w art. 22 w ust. 1 wyrazy "ust. 2 i 3" zastępuje się wyrazami "ust. 2";

22) art. 22 ust. 2 pkt 1 – jak się wydaje, przepis ten wymaga zmiany brzmienia w celu dostosowania jego treści do systematyki przestępstw określonych w Kodeksie karnym oraz zastosowania prawidłowej terminologii.

Propozycja poprawki:

- w art. 22 w ust. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:  
"1) osobie fizycznej skazanej prawomocnym wyrokiem za przestępstwo składania fałszywych zeznań, przekupstwa, przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, systemowi bankowemu, przestępstwo skarbowe albo inne związane z wykonywaniem działalności gospodarczej lub popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej;"

23) art. 22 ust. 2 pkt 2 – proponuje się poprawkę zmierzającą do tego, aby skazanie już za jedno przestępstwo uniemożliwiało udzielenia dofinansowania przedsięwzięcia.

Propozycja poprawki:

- w art. 22 w ust. 2 w pkt 2 wyrazy "za przestępstwa, o których" zastępuje się wyrazami "za przestępstwo, o którym";

24) art. 22 ust. 2 pkt 2 - należy rozważyć, czy nie zaostrzyć tego przepisu poprzez uniemożliwienie udzielenia dofinansowania w przypadku, gdy członek organów nadzorczych osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną został skazany za przestępstwo, o którym mowa w pkt 1. Pozwoli to na większą dyscyplinę i ostrożność w udzielaniu dofinansowań podmiotom, w których działają osoby skazane za przestępstwa m.in. przeciwko mieniu.

Propozycja poprawki:

- w art. 22 w ust. 2 w pkt 2 po wyrazach "organów zarządzających" dodaje się wyrazy "albo nadzorczych";

25) art. 22 – w art. 22 w ust. 1 sformułowano zasadę, w myśl której dofinansowanie przedsięwzięć dokonywane będzie na wniosek. Statuując tę zasadę ustawodawca nie wskazał, jakie elementy składać się będą na wniosek, w szczególności jaka treść powinna znaleźć się w takim wniosku. Można się jedynie domyślać, że wniosek będzie miał charakter pisemny i że dołączony powinien być do niego przynajmniej projekt przedsięwzięcia. Takie rozwiązanie wydaje się być dalece niedostatecznym i w przyszłości może być płaszczyzną sporów pomiędzy Instytutem (jego Dyrektorem), a podmiotami ubiegającymi się o dofinansowanie. Ponadto mając na uwadze art. 22 ust. 2 oraz sformułowany w nim katalog podmiotów, którym dofinansowanie nie może być udzielone, konieczne jest, aby ustawa wskazywała, jakie zaświadczenia i oświadczenia powinny być dołączone do wniosku.

Propozycja poprawki:

- w art. 22 dodaje się ust. 3 i 4 w brzmieniu:

"3. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, powinien zawierać:

- 1) dane osobowe wnioskodawcy;
- 2) nazwę wnioskodawcy;
- 3) adres i miejsce zamieszkania albo adres i siedzibę wnioskodawcy;
- 4) informację z Krajowego Rejestru Karnego;
- 5) oświadczenie wnioskodawcy o nieposiadaniu zaległości z tytułu należności publicznoprawnych;
- 6) oświadczenie wnioskodawcy o tym, że nie pozostaje pod zarządem komisarzycznym, nie znajduje się w toku likwidacji, postępowania upadłościowego ani postępowania naprawczego;
- 7) dołączony projekt przedsięwzięcia, które ma zostać dofinansowane.

2. Minister określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy wzór wniosku, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając konieczność zapewnienia przejrzystości udzielania dofinansowania.";

Ponadto należy mieć na uwadze, że ustawa nie przewiduje sankcji za oświadczenie nieprawdy w zakresie, o którym mowa w art. 22 w ust. 2 w lit. a i b. Zakładając, że dofinansowanie przedsięwzięcia będzie następowało w trybie administracyjnym, należy uznać, że będzie to przesłanka do wznowienia postępowania. W innym przypadku należałoby za oświadczenie nieprawdy przewidzieć sankcję, np. w formie prawa odstąpienia od umowy (art. 27);

- 26) art. 23 ust. 2 – w przepisie tym należałoby doprecyzować, że dofinansowanie do 50% budżetu można uzyskać na każde przedsięwzięcie określone w ustawie, a nie tylko na produkcję filmu.

Propozycja poprawki:

- w art. 23 w ust. 2 wyraz "filmu" zastępuje się wyrazem "przedsięwzięcia";

- 27) art. 23 ust. 2 i 3 – w celu ujednolicenia terminologii ustawy proponuje się następującą poprawkę:

- w art. 23 w ust. 2 i 3 wyraz "wsparcia" zastępuje się wyrazami "dofinansowania przedsięwzięcia";

- 28) art. 23 ust. 6 i art. 26 ust. 1 zdanie pierwsze – art. 26 ust. 1 zdanie pierwsze powtarza przepis sformułowany w art. 23 ust. 6. W związku z tym należałoby skreślić zdanie pierwsze art. 26 ust. 1, a pozostałą część tego przepisu odnieść do art. 23 ust. 6. Wydaje się również, że konieczna jest zmiana upoważnienia sformułowanego w art. 26 ust. 2, w ten sposób, aby rozporządzenie odnosiło się również do kontroli rozliczenia przychodów i kosztów dofinansowanego przedsięwzięcia oraz kontroli przebiegu i sposobu realizacji przedsięwzięcia. Ponadto proponuje się stworzenie zamkniętego katalogu czynności podlegających kontroli Instytutu w celu uniknięcia wątpliwości, jaki faktycznie zakres ma mieć taka kontrola;

Propozycje poprawek:

- w art. 23 w ust. 6 wyrazy "w szczególności" zastępuje się wyrazem "również";
- w art. 26:

- a) w ust. 1:
  - skreśla się zdanie pierwsze,
  - po wyrazie "kontroli" dodaje się wyrazy ", o których mowa w art. 23 ust. 6",
- b) w ust. 2 wyrazy "kontroli wykorzystania dofinansowania przedsięwzięcia i jego rozliczenia" zastępuje się wyrazami "przeprowadzania kontroli, o których mowa w art. 23 ust. 6";

29) art. 23 ust. 7 i art. 26 ust. 2 – należałoby wprowadzić poprawkę o charakterze legislacyjnym, dostosowującą budowę przepisu upoważniającego do ZTP;

Propozycja poprawki:

- w art. 23 w ust. 7 w zdaniu wstępnym oraz w art. 26 w ust. 2 wyraz "określa" zastępuje się wyrazem "określi";

30) art. 24 - na tle tego przepisu rodzi się pytanie, czy eksperci będą pracowali społecznie, czy też za sporządzenie opinii będą otrzymywali wynagrodzenie? A jeżeli tak, czy będzie to wynagrodzenie ryczałtowe bez względu na ilość sporządzonych opinii (czyli za sam fakt bycia ekspertem), czy wynagrodzenie za sporządzoną opinię (np. umowa o dzieło)?

31) art. 29 – należałoby doprecyzować przepis w celu uniknięcia wątpliwości, o którą z filmotek chodzi w tym przepisie.

Propozycja poprawki:

- w art. 29 wyrazy "do których autorskie prawa majątkowe przysługują filmotece" zastępuje się wyrazami "do których przysługują jej autorskie prawa majątkowe";

32) art. 31 pkt 2 i 14, art. 1 i art. 25 ust. 1 – zmieniany art. 1 ustawy o państwowych instytucjach filmowych przewiduje, że ustawę tą stosować się będzie do państwowych instytucji filmowych utworzonych przed dniem 1 stycznia 2006 r. Natomiast zmieniany art. 25 ust. 1 tej ustawy stanowi, że minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego będzie mógł łączyć, w drodze zarządzenia, jedynie takie państwowe instytucje filmowe, które zostały utworzone przed dniem 1 stycznia 2005 r. W związku z tym rodzi się pytanie, czy wolą ustawodawcy jest, aby państwowe instytucje filmowe powstałe w 2005 r. nie mogły być łączone. Ponadto w zmienianym art. 1 należałoby dokonać zmiany redakcyjnej.



Propozycja poprawki:

- w art. 31 w pkt 2, w art. 1 po wyrazie "przed" dodaje się wyraz "dniami";

33) art. 31 pkt 10, art. 22 ust. 5 – w związku ze zmianą treści upoważnienia ustawowego sformułowanego w art. 22 ust. 5 oraz regułami walidacyjnymi rządzącymi obowiązywaniem aktów wykonawczych rodzi się pytanie, czy wolą ustawodawcy jest, aby rozporządzenie wydane na podstawie art. 22 ust. 5 utraciło moc obowiązującą z dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy. Ponadto należałoby wprowadzić poprawkę do art. 31 pkt 10 eliminującą błędne odesłanie do przepisu.

Propozycja poprawki:

- w art. 31 w pkt 10 wyrazy "art. 34 ust. 1 w zdaniu wstępnym i w ust. 2" zastępuje się wyrazami "art. 34 ust. 1 w zdaniu wstępnym";

34) art. 31 pkt 11 - należy wyeliminować błędne odesłanie sformułowane w art. 31 w pkt 11, gdyż art. 33 nie będzie podzielony na jednostki redakcyjne.

Propozycja poprawki:

- w art. 31 w pkt 11, w ust. 2 wyrazy "art. 33 ust. 2 i 3" zastępuje się wyrazami "art. 33";

35) art. 31 pkt 14, art. 25 ust. 2 – przepis ten stanowi m.in., że do połączenia państwowych instytucji filmowych stosować się będzie odpowiednio przepis art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Przepis ten stanowi, że połączenie instytucji kultury następuje w drodze aktu wydanego przez organizatora, a także w trybie określonym w art. 21, tj. na podstawie umowy między organizatorami. W związku z brzmieniem art. 19 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz nowym brzmieniem art. 25 ust. 1 ustawy o państwowych instytucjach filmowych rodzi się pytanie, czy odpowiednie stosowanie art. 19 ust. 2 do łączenia państwowych instytucji filmowych zgodne jest z wolą ustawodawcy;

36) art. 31 pkt 16, art. 26a pkt 1 i 5 – zgodnie z art. 26a pkt 1 likwidacja państwowej instytucji filmowej polega m.in. na zadysponowaniu składnikami materialnymi i niematerialnymi tej instytucji na rzecz Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej. Jednym ze składników niematerialnych są majątkowe prawa autorskie (art. 55<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego), a więc likwidacja będzie oznaczała, że również te prawa przejdą na Instytut. Natomiast w myśl art. 26a pkt 5 autorskie prawa majątkowe przysługujące państwowej instytucji filmowej z

dniem likwidacji tej instytucji stają się nieodpłatnie własności Filмотeki Narodowej. W związku tym, należałoby skorelować treść pkt 1 i pkt 5.

Propozycja poprawki:

- w art. 31 w pkt 16, w art. 26a w pkt 1 po wyrazie "Filmowej" dodaje się wyrazy ", z zastrzeżeniem pkt 5,";

37) art. 31 pkt 18, art. 27a zdanie wstępne – w zdaniu wstępnym art. 27a znalazło się odesłanie do przepisów o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Niemniej od dnia 15 stycznia 2003 r. (tj. od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej m.in. tytuł ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych) przepisy te określa się jako przepisy o komercjalizacji i prywatyzacji. W związku z tym należałoby wprowadzić następującą poprawkę:

- w art. 31 w pkt 18, w art. 27a w zdaniu wstępnym skreśla się wyrazy "przedsiębiorstw państwowych";

38) art. 31 pkt 18, art. 27a pkt 1 – mając na uwadze jednolitość terminologiczną ustawy należałoby wprowadzić następującą poprawkę:

- w art. 31 w pkt 18, w art. 27a w pkt 1 po wyrazie "komercjalizacja" dodaje się wyraz "państwowej";

39) art. 31 pkt 19 – w związku ze skreśleniem w art. 28 ust. 2 i 3 rodzi się pytanie, czy wola ustawodawcy jest, aby pozostał w ustawie ust. 5, który w swej treści odwołuje się wprost do uchylanych ustępów. Jeśli tak, konieczna byłaby taka modyfikacja ust. 5, która uwzględniałaby dokonywane zmiany. W przeciwnym wypadku konieczne jest uchylenie również ust. 5 w art. 28.

Propozycje poprawek:

- w art. 31 w pkt 19 wyrazy "ust. 2 i 3" zastępuje się wyrazami "ust. 2, 3 i 5";

albo

- w art. 31 w pkt 19 po wyrazach "art. 28" stawia się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako lit. a i dodaje się lit. b w brzmieniu:

"b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

"4. ...";

40) art. 31 – w związku ze zmianą terminologii polegającą na zastąpieniu "instytucji filmowej" - "państwową instytucją filmową" oraz koniecznością zapewnienia jednolitości terminologicznej proponuje się następującą poprawkę:

- w art. 31 po pkt 20 dodaje się pkt 20a w brzmieniu:

"20a) w art. 34 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. W wypadkach, o których mowa w ust. 1, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego zapewnia państwowej instytucji filmowej środki niezbędne do wykonania nałożonego zadania."";

41) art. 31 pkt 22, art. 45b ust. 1 i 4 – w związku z tym, że art. 45b ust. 4 powtarza treść przepisu sformułowaną w art. 45b ust. 1 zdanie drugie oraz mając na uwadze przejrzystość regulacji ustawowej należałoby skreślić jeden z dublujących się przepisów. Propozycja poprawki:

- w art. 31 w pkt 22, w art. 45b w ust. 1 skreśla się zdanie drugie;

42) art. 33 lit. b, art. 47e ust. 5 – w związku z rozszerzeniem katalogu zadań i przedsięwzięć, które mogą być dofinansowywane ze środków Funduszu Promocji Kultury rodzi się pytanie, czy wolą ustawodawcy jest, aby wspieranie zadań Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej wyłączone było z zakresu spraw przekazanych do uregulowania w drodze rozporządzenia, o którym mowa w art. 47e ust. 5. Wprawdzie art. 47e ust. 4 wskazuje minimalny próg środków, które będą przekazywane Instytutowi, lecz brak jest przepisów wskazujących zasady i sposób określenia wysokości przyznawanych środków w przypadku, jeżeli Instytutowi miałyby być przyznana kwota większa niż minimalna;

43) art. 35 ust. 2 – przepis ten jest niejasny w zakresie, w jakim odnosi się do samorządowych instytucji kultury. Należy wyjaśnić intencje ustawodawcy i przenieść tę regulację do odrębnej jednostki redakcyjnej, a jednocześnie wskazać, że wierzytelności nie są własnością, ale mieniem.

Propozycja poprawki:

- w art. 35 w ust. 2 wyraz "własnością" zastępuje się wyrazem "mieniem";

44) art. 36 ust. 2 – przepis ten wymaga zmian redakcyjnych, a mianowicie wyraz "okres" należałoby zastąpić wyrazem "okresu" oraz wyrazy "wlicza się do liczby" zastąpić wyrazami "nie zalicza się na poczet" (przejściowy okres pełnienia funkcji dyrektora nie jest kadencją).

Opinię sporządzili

*Agata Karwowska - Sokołowska*

*Aleksandra Sulkowska*

*Jakub Zabielski*